

LAS EMPRESAS NACIONALIZADAS EN INGLATERRA

SUMARIO: Introducción. I. Concepto de la nacionalización.—II. Antecedentes de la política de nacionalizaciones.—III. Siglo XX: nacionalizaciones anteriores a la segunda guerra mundial.—IV. Las nacionalizaciones de la postguerra.—V. Características subjetivas de las «public corporations».—VI. Concepto y naturaleza.—VII. Organización interna.—VIII. Funcionamiento.—IX. Garantías frente a los actos de las «public corporations» o fiscalización de su gestión.—X. Juicio crítico.

El fenómeno de las nacionalizaciones puede estudiarse desde varios puntos de vista. Supone una forma nueva de organización de la vida económica, intermedia entre la economía privada y la estatal, que sustrae a las empresas particulares las principales industrias para colocarlas en manos de organismos creados por el Estado. Y supone también una nueva concepción política que amplía considerablemente los fines del Estado incluyendo entre ellos la dirección de las actividades económicas más importantes. Pero estos aspectos quedan fuera del presente estudio. Prescindiendo de la resonancia económica y política de las nacionalizaciones, me interesa únicamente fijarme en su aspecto jurídico-administrativo.

Muchos son los problemas de esta índole que las nacionalizaciones plantean. Al realizarse la nacionalización de una determinada industria se produce, por de pronto, una expropiación forzosa de especiales características que viene a constituir una nueva modalidad de esta figura del Derecho Administrativo, no sólo por los bienes que se expropián, sino por la forma de llevarse a cabo y el criterio que se sigue para la determinación del justiprecio y pago de la indemnización.

Se trata, en primer lugar, de la expropiación de una universalidad constituida por el patrimonio total de una o varias empresas económicas, que se transfieren en bloque a la corporación creada por el Estado a tal objeto, con todos sus bienes, créditos, deudas y demás derechos y obligaciones. No son, pues, bienes concretos los que se expropián, sino patrimonios enteros. La expropiación no se encamina a la obtención de unos bienes sobre los que se proyecta de modo inmediato la utilidad pública (como en el caso de las fincas necesarias para abrir una calle o en el de un objeto de especial interés artístico o histórico), sino de masas patrimoniales afectas a una actividad industrial o mercantil que se quiere colocar bajo la dirección del Estado a través de un organismo creado especialmente para hacerse cargo de dicha actividad económica.

Por otra parte, no se sigue el procedimiento ordinario de la expropiación. El cambio de titularidad del patrimonio, que viene impuesto siempre de un modo obligatorio y coactivo (de aquí que se hable de expropiación forzosa) se operó en las nacionalizaciones inglesas a través de trámites muy diversos. En algunos casos, recurriendo al arbitraje para resolver las diferencias entre expropiante y expropiado; en otros, mediante un simple acuerdo (como ocurrió con la *Imperial Airways Ltd.* y la *British Airways Ltda.* al constituirse la *British Overseas Airways Corporation* en 1939).

En cuanto al criterio para la determinación del justiprecio se atendió unas veces al valor en renta (así para las minas de carbón) (1), otras, al valor nominal de las acciones (como ocurrió con la B. B. C.) y otras, al valor que podría llamarse presunto, reflejado en determinados actos o documentos, por ejemplo, las cotizaciones en Bolsa (caso de *Cables and Wireless, Ltd.*, de las compañías de electricidad y de los ferrocarriles). Por último, en la nacionalización de los transportes se atendió al activo real de las empresas, según el balance.

La forma de pago *reviste* también modalidades nuevas: de ordinario no se hizo en dinero, sino mediante la entrega de obligaciones emitidas por la nueva entidad con la garantía del Estado, o emitidas por el propio Estado, como en el caso del Banco de Inglaterra y de las minas de carbón.

Por último, ha habido expropiaciones muy próximas a la confiscación, pues en vez de indemnizar a los expropiados se limitó la entidad expropiante a hacerse cargo del pasivo de las antiguas empresas. Tal sucedió al nacionalizarse las industrias del gas y electricidad, que estaban en su mayor parte en manos de los municipios, pues, por tratarse de entidades públicas, no se estimó necesario satisfacerles más indemnización que la necesaria para el pago de intereses y obligaciones pendientes.

Y lo dicho de la expropiación forzosa podría decirse también de otras muchas cuestiones jurídico-administrativas, cada una de las cuales merecería un estudio separado. En el presente artículo me ocuparé fundamentalmente del aspecto orgánico de las nacionalizaciones, es decir, de los nuevos organismos a los que se ha encomendado la gestión de las empresas nacionalizadas.

* * *

La Administración en sentido orgánico no se reduce solamente al aparato burocrático del Estado y de las entidades territoriales locales, sino que abarca también las entidades institucionales o corporativas.

(1) Un Tribunal señaló una indemnización global a base de capitalizar la renta neta fija obtenida por las sociedades de gas.

Organos de uno y otro tipo se reparten el cumplimiento de los fines de interés general.

El número y extensión de estos fines varía según las épocas y la orientación política del Estado (2). Así, cuando el Estado emprende la política de nacionalizaciones señala nuevos fines a la Administración y le impone, por consiguiente, un notable aumento de volumen. Pero lo interesante del fenómeno de las nacionalizaciones es que no ha dado lugar a un crecimiento por igual de la Administración en sus distintos órdenes orgánicos, sino casi exclusivamente al desarrollo de la Administración institucional o corporativa mediante la creación de entidades no territoriales. El número y la importancia de estos organismos eran antes muy reducidos, pero hoy en día su incesante crecimiento hace presumir que, si sigue esta corriente, las corporaciones públicas tradicionales de carácter territorial pasarán a un segundo plano, eclipsadas por el brillo y el poder de las nuevas entidades.

De aquí que el cuadro de la organización administrativa de los Estados modernos se vea hoy profundamente alterado por ese desarrollo de las corporaciones no territoriales, que rompe el *statu quo* en el reparto de las tareas de interés general y hace variar grandemente la fisonomía de las Administraciones públicas. Hasta ahora los puestos de relieve social y los servicios importantes radicaban en la Administración del Estado, la Provincia o el Municipio; hoy se advierte un desplazamiento hacia las nuevas corporaciones. Piénsese, por ejemplo, en la importancia de los puestos directivos de la Corporación Siderúrgica de la Gran Bretaña (*Iron and Steel Corporation of Great Britain*) teniendo en cuenta que las industrias de este ramo, cuya nacionalización fué decretada en marzo de 1949, ocupan a trescientos mil obreros. Indudablemente, ni los alcaldes de grandes ciudades, ni los altos funcionarios del Estado tienen tan gran número de personas a sus órdenes ni realizan un cometido de tanta trascendencia.

La repercusión de este fenómeno en el campo del Derecho Administrativo es de un alcance extraordinario. Porque de poco servirá, por ejemplo, que las normas que regulan los procedimientos de ingreso y ascenso de los funcionarios públicos sean perfectas, si resulta minúscula la actividad que éstos realizan en comparación con la que se encomienda al personal de los nuevos organismos, cuyos miembros no son funcionarios y se sustraen, por consiguiente, a dichas normas de selección. Y tampoco se resuelve nada con un sistema completo de garantías contra las posibles extralimitaciones de los órganos de la Administración territorial a través de una serie de recursos contra sus actos

(2) «Una Administración Pública sin conciencia política es un puro contrasentido», se dice en el *Programa del Seminario sobre problemas actuales de la Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, pág. 15.

viciosos, si luego resulta que quienes incurren en extralimitaciones son los órganos de la Administración institucional o corporativa y no están debidamente fiscalizados. Lo mismo cabría decir respecto de las normas jurídicas que presiden la formación de presupuestos y justificación de los gastos públicos, por ser inaplicables a los nuevos organismos, que gozan de autonomía financiera y quedan, por tanto, al margen de los presupuestos generales.

El Derecho Administrativo ha sido elaborado pensando en la Administración territorial (3). Sus principios e instituciones se refieren de ordinario a la vida administrativa de las entidades territoriales en la triple esfera estatal, municipal e intermedia, pero no a la actividad de las entidades corporativas. La doctrina también se ha ocupado casi exclusivamente hasta ahora de los sujetos administrativos territoriales. Pero con las nacionalizaciones se inicia una nueva etapa que obliga al Derecho Administrativo a configurar organismos nuevos, dictar nuevas regulaciones, ensayar nuevos procedimientos y establecer nuevas garantías jurídicas. Y la investigación científica debe igualmente tomar en consideración las nuevas realidades con el objeto de contribuir a su mejora y perfeccionamiento.

En el extranjero existe ya una abundante literatura especializada acerca de estos temas (4) y es de desear que en España se les preste

(3) En este sentido se expresa también el Prof. JORDANA DE POZAS en la introducción de su importante trabajo sobre *Las Corporaciones profesionales en el Derecho Administrativo español anterior a la Dictadura*, separata de la «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», 1942.

(4) Vid. especialmente: ANDREAE, Robert, *Die Verstaatlichung in England* en «Recht der Arbeit», 1950, págs. 285-90; AUBY, Jean-Marie, *La Nationalisation du gaz et de l'électricité*, París, 1948; DAVIES, Ernest, *The Development of the Public Corporation*, en «National Enterprise», 1946; EINAUDI, M., *Nationalization in France and Italy*, en «Social Research», vol. 15, marzo 1948; CHESTER, D. N., *The organization of the nationalised industries*, en «Political Quarterly», vol. 21, abril 1950; Maurice FABER y Bernard WILMET, *De la Société Anonyme à la Régie Nationale des Usines Renault*, en «Economie et Humanisme», núm. 33, septiembre-octubre 1947; FRANKS, Oliver, *Central Planning and Control in War and Peace*, 1947; FRIEDMANN, *The new public corporations and the Law*, en «Modern Law Review», 1947; GORDON, Lincoln, *The Public Corporation in Great Britain*, Londres, 1938; HARDY, Wickwar W., *The Public Services: a Historical Survey*, 1938; MORRISON, Herbert, *Economic Planning*, 1946; O'BRIEN, Terence H., *British Experiments in Public Ownership and Control*, 1937; OPIE, *The British experience with nationalization*, en «Proceeding of the Academy of Political Science», núm. 1, 1950; PINKNEY, David H., *Nationalization of Key Industries and Credit in France after the Liberation*, en «Political Science Quarterly», vol. 62, septiembre 1947; ROBSON, W. A., *Public Enterprise*, 1937; *The governing board of the public corporation*, en «Political Quarterly», vol. 21, abril 1950; *Nationalised industries in Britain and France*, en «The American Political Science Review», núm. 2, junio 1950; *The public corporation in Britain today*, en «Harvard Law Review», vol. 63, núm. 8, 1950; FABIÁN SOCIETY, *Can Planning be Democratic?*, 1944; VENTENAT, Marcel, *L'Expérience des Nationalisations*, París, 1947; WADE, *The constitutional aspects of the public corporation*, en «Current legal problems», 1949 (Londres); WOOTTON, Bárbara, *Freedom under Planning*, 1945.

también la debida atención, dado el singular interés que encierran. El objeto del presente artículo es justamente dar a conocer las líneas fundamentales de las corporaciones creadas en Inglaterra a consecuencia de la política nacionalizadora y ofrecer un resumen de los principales puntos de vista expuestos en torno a las mismas por los autores más eminentes, siguiendo en especial a mis ilustres colegas y amigos los profesores Robson, Wade y Chester, de las Universidades de Londres (*London School of Economics and Political Science*), Cambridge y Oxford, respectivamente, a quienes debo la mayor parte del material que me ha servido para la redacción de este trabajo.

I.—CONCEPTO DE LA NACIONALIZACIÓN.

El primer punto que conviene tratar, aunque con la necesaria brevedad, es el concepto de la nacionalización.

Mucho se ha empleado esta palabra en libros y revistas científicas y hasta en los periódicos, y a pesar de su frecuente uso—o por lo mismo—no es fácil precisar su verdadero significado ni definir los contornos del concepto que encierra.

Para algunos es sinónimo de estatificación o de socialización; otros señalan sus diferencias. Hay quienes la aplican solamente a los casos en que hay un monopolio, otros admiten la concurrencia. Hay también opiniones opuestas sobre si las empresas nacionalizadas han de estar totalmente en manos del Estado o si cabe que sean empresas de economía mixta y lo mismo ocurre acerca del objeto sobre que recae, discutiéndose si ha de tratarse de un servicio público o si puede ser otro tipo de actividades no estructuradas en régimen de servicio público.

Sin entrar en ese avispero de opiniones, que recuerda la abundante y confusa literatura relativa a la municipalización (con la agravante de que mientras ésta va poco a poco decantándose y ganando en claridad, la de las nacionalizaciones se halla aún en pleno estado de emulsión), voy simplemente a exponer un concepto que me parece claro y que en cierto sentido viene a representar el trasplante a esta materia del recientemente expuesto por el Profesor RUIZ DEL CASTILLO sobre la municipalización (5).

La nacionalización es una forma de gestión de intereses públicos de orden técnico-económico que consiste en entregarlos a una empresa estatal o de economía mixta que, de ordinario, tiene el monopolio de la actividad mercantil de que se trate.

(5) Prólogo a la obra de MEMBIELA GUITIÁN, *La municipalización de servicios públicos, especialmente referida al abastecimiento de agua de las poblaciones*, Madrid, 1950, págs. 6 y 7.

Son, pues, varias las notas que caracterizan la nacionalización. En primer lugar tiene por *objeto* una actividad mercantil o industrial y, por consiguiente, de carácter técnico, no jurídico o burocrático. Tiene también una *finalidad*, de tipo socialista, que consiste en entregar al Estado, de un modo más o menos directo, las actividades económicas que se consideran básicas para el país. Y tiene, por último, una *constitución formal*: la especialidad del régimen de gestión. Si esta gestión está a cargo de una empresa estatal (de Derecho público o de Derecho privado) la *nacionalización* será *perfecta*; si se organiza en forma de empresa mixta, con participación de los particulares, la *nacionalización* será *imperfecta*. La existencia o no de monopolio afecta tan sólo a la extensión y gravedad de la medida, pero no a su naturaleza (6).

De lo dicho se deduce claramente que no puede hablarse de nacionalización en sentido estricto cuando las actividades que se dicen nacionalizadas son de tipo cultural o sanitario, por ejemplo. La nacionalización es un concepto que debe reservarse para las actividades mercantiles o industriales, pues de lo contrario se desdibujaría por completo y sería poco menos que imposible abarcar en una sola definición las múltiples manifestaciones a que podría dar lugar.

Tampoco puede hablarse de nacionalización cuando la gestión de la empresa se confía a los particulares en régimen de arriendo, concesión, etcétera. La nacionalización implica, como la municipalización, la explotación por una entidad pública (Estado o Municipio) de una determinada actividad económica (7).

Esta explotación podrá llevarse a cabo, naturalmente, de diversas formas: bien en *régimen de empresa privada* en la que el Estado se comporta como un particular cualquiera, bien en forma de *empresa pública o semi-pública* reservándose ciertos privilegios y prerrogativas que le colocan por encima del nivel de las empresas mercantiles privadas, en el plano del Derecho público o en un plano intermedio. También cabe que el Estado se asocie con el capital privado y constituya una *empresa mixta* en la que tenga intervención directa y por derecho propio como socio o accionista de la empresa, aparte de la intervención

(6) También la municipalización puede ser con monopolio o sin monopolio, según el párrafo segundo del art. 164 de la Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950.

(7) De aquí la falta de técnica de la Ley Municipal de 1935, que, tras hablar en su art. 131 de la municipalización como administración y *explotación directa* de determinados servicios por parte del Municipio, admite, en el 135, como formas de llevarla a cabo, el régimen de concesión y el arriendo, entre otras, cuando en ambos casos la explotación del servicio sale por completo de la órbita del Ayuntamiento y pasa a los particulares a quienes se arrienda o concede. Por esto, la nueva Ley Municipal de 16 de diciembre de 1950 suprime las dos citadas formas de gestión y no admite, en su art. 167, más que la gestión directa, la *empresa privada* (de capital municipal) y la *empresa mixta* (de capital público y privado).

general que le corresponda sobre todas las actividades económicas en virtud del régimen intervencionista imperante. Pero lo que no cabe es que el Estado se desentienda de la explotación de la empresa y la entregue nuevamente al capital privado, pues entonces no podría decirse que estuviera nacionalizada (8).

Tampoco, a mi juicio, debe incluirse bajo el nombre de nacionalización el régimen de gestión directa sin órgano especial de administración (9), pues aunque ésta debiera considerarse como su forma más genuina, recibe entonces otro nombre más adecuado, que es el de la *estatificación*.

Y aunque en esencia la estatificación no es más que una forma de nacionalización consistente en la gestión directa a cargo de funcionarios y agentes del Estado (10) de actividades de carácter industrial o mercantil, de ordinario se la contempla como figura distinta, pues supone una intervención estatal de grado superlativo y de gravísimas consecuencias por cuanto conduce a la hipertrofia del aparato burocrático y a la total inserción en sus cuadros fuertemente jerarquizados de los millares de ciudadanos que consagran su actividad a la rama económica estatificada.

Por esto, la nacionalización suele entenderse como figura intermedia del estatismo puro y el régimen de economía privada, circunscribiéndose su concepto a la explotación de actividades económicas no directamente por el Estado sino por otras entidades creadas por él especial-

(8) Esto explica la diferencia existente entre el concepto de nacionalización y el de servicio público. Así como no todo servicio público municipal es un servicio municipalizado, tampoco todo servicio público general es, por lo mismo, un caso de nacionalización. Los ferrocarriles, por ejemplo, constituyendo un verdadero servicio público, pueden explotarse por compañías privadas en régimen de concesión, y entonces no están nacionalizados. El servicio público se caracteriza fundamentalmente por su régimen jurídico y no por la entidad que lo presta (que puede ser una sociedad privada o un particular); la nacionalización, en cambio, exige la presencia de una entidad estatal que haya venido a sustituir a los particulares en la gestión de la empresa. De otra parte, los servicios públicos no tienen siempre carácter mercantil o industrial, mientras que las nacionalizaciones recaen precisamente sobre este tipo de actividades.

(9) En materia de municipalizaciones, este régimen aparece repudiado por el art. 173 de la Ley de régimen local de 1950, que obliga a crear un órgano especial de administración en la mayoría de los casos de municipalización de servicios de carácter industrial o mercantil, y por el art. 174 al disponer que el servicio tendrá Hacienda especial y contabilidad independiente y deberá constituir fondos de reserva con cargo a las ganancias, si las hubiese. De este modo la empresa municipalizada en régimen de gestión directa adquiere cierta sustantividad propia y no se confunde con los órganos ordinarios de gobierno del Ayuntamiento ni con la Hacienda municipal. En la práctica de las nacionalizaciones se ha dado un paso más repudiando la gestión directa del Estado en todas sus formas y recurriendo a la creación de entidades «paraestatales» más o menos autónomas.

(10) Por eso se le puede llamar también «burocratización».

mente para este fin, como las *public corporations* británicas y las empresas mixtas frecuentemente empleadas en España, Francia y otros países del Continente.

Podría establecerse según esto una gradación en los modos de explotar las empresas económicas escalonando los distintos sistemas y dentro de cada uno las diversas modalidades que admite, y tendríamos:

1.º Economía estatal, explotada por los funcionarios públicos a través de los órganos administrativos ordinarios o mediante órganos especiales de gestión y Hacienda separada, pero sin personalidad jurídica.

2.º Economía nacionalizada con *empresas estatales* dotadas de personalidad independiente de carácter privado, público o semipúblico, cuyos empleados no son funcionarios; y *empresas de economía mixta* que cabegan entre la economía nacionalizada y la privada, constituyendo por ello una forma imperfecta de nacionalización.

3.º Economía privada, dentro de la que habría que distinguir, según la mayor o menor intervención de que son objeto por parte del Estado, distintos tipos de empresas (11).

II.—ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE NACIONALIZACIONES.

En Inglaterra, a diferencia de lo que ocurre en España, Francia y otros países, apenas pueden señalarse ejemplos de entidades públicas u oficiales que hayan tomado a su cargo, en siglos pretéritos, la gestión de empresas de carácter mercantil o industrial.

En nuestro país en 1500 había una fábrica de pólvora por cuenta de la Real Hacienda (12); Felipe II incorporó las salinas al Patrimonio real, realizándose su explotación por cuenta del Estado (13); también la elaboración y venta del tabaco estuvo en manos del Estado desde 1636 (14). Tenemos, además, los ejemplos de las Reales Fábricas de Tapices y Porcelanas del Buen Retiro, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, las minas de Almadén (15), los Canales Imperial y de Isa-

(11) Así, en España, la Ley de 24 de octubre de 1939 establece la categoría de industrias declaradas de «interés nacional», y la de 14 de noviembre de 1939 las clasifica en industrias para la Defensa Nacional, industrias auxiliares de la Defensa Nacional, industrias básicas para la Economía Nacional e industrias diversas.

(12) En 1865 se declaró libre su fabricación, y en 1897 se volvió a monopolizar pero en régimen de concesión, que se otorgó a una empresa privada (La Unión Española de Explosivos).

(13) En 1869 se estableció un sistema de arrendamiento en favor de una empresa particular.

(14) Monopolio abolido en 1866 y restablecido en 1874. Por la Ley de 22 de abril de 1887 fué concedido a la Compañía Arrendataria de Tabacos, y en 18 de marzo de 1944 se organizó un régimen de empresa de economía mixta mediante la creación de «Tabacalera, S. A.», con capital estatal y privado.

bel II, etc., que bajo distintas modalidades nos presentan a la Administración pública española anterior a nuestro siglo tomando parte en actividades económicas.

También en Francia hallamos casos parecidos en las fábricas de Gobelins, Bauvais y Sévres y en el monopolio de cerillas y tabaco adquirido por el Estado francés en el siglo XIX.

En Inglaterra, en cambio, no aparecen empresas semejantes hasta el siglo XX. Porque si bien WADE afirma (16) que ya en el siglo XVIII había muchas corporaciones dotadas de autonomía frente al Poder central que deben considerarse antecedentes de las «public corporations» de nuestros días, tales como las *Poor Law Commissions* y el *General Board of Health*, es preciso advertir que tales organismos no realizaban servicios industriales o mercantiles, sino más bien administrativos o sociales, y, por consiguiente, sólo pueden invocarse como precedente de las modernas corporaciones británicas en cuanto a su autonomía, pero no por lo que a sus fines y actividades se refiere. Lo mismo cabe decir respecto del *board system*, tradicional en Escocia y en Irlanda, que cita también WADE como ejemplo de Administración corporativa y autónoma, para respaldar su afirmación de que las *public corporations*, aunque bajo otro nombre, se conocían ya de antiguo, pues ni en Escocia ni en Irlanda existía ningún *board* encargado de actividades mercantiles. Es cierto que en 1711 se creó el *Post Office* al hacerse cargo el Estado de los servicios de Correos, a los que luego se unieron el servicio de giro postal en 1792, la Caja Postal de Ahorros en 1861, los seguros estatales de vida y de daños en 1864, los telégrafos en 1868, los teléfonos en 1912 y últimamente el seguro contra el paro y la recaudación de los impuestos sobre los aparatos de radio y vehículos, con lo que el *Post Office* ha llegado a tener un número de empleados equivalente a las dos terceras partes de los funcionarios públicos. Pero no puede decirse propiamente que el *Post Office* sea una *public corporations*, pues constituye más bien una rama de la Administración General del Estado, ya que el *Postmaster General*, que dirige el servicio, forma parte del Gobierno. El *Post Office* es una especie de Departamento ministerial, pero de especiales características, ya que tiene, por ejemplo, un Consejo asesor (*Post Office Advisory Council*) en el que están representados los comerciantes y los usuarios del servicio (órgano éste que también encontraremos en las *public corporations*) y, de otra parte, está bajo la dependencia del Ministro de Hacienda. En resumen, ocupa una posición intermedia entre un Ministerio y una *public corporation*, diferenciándose, además, de ésta por la índole de los

(15) Regidas por un Consejo de Administración dependiente del Ministerio de Hacienda, según dispone el R. D. de 25 de junio de 1918.

(16) *The constitutional aspects...*, cit., págs. 173-4.

finés que cumple, pues la mayoría de ellos no son de carácter industrial o mercantil sino servicios públicos o incluso servicios burocráticos. Por ello resulta más exacta la opinión de ROBSON, según el cual no puede hablarse en Inglaterra de una tradición, semejante a la francesa, de industrias creadas por el Estado ni se advierte en el siglo XIX la tendencia monopolizadora que se vió en Francia, sin duda por influjo de las doctrinas liberales de Adam SMITH y Herbert SPENCER.

III.—SIGLO XX: NACIONALIZACIONES ANTERIORES A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

Hasta 1908 no se crea en Inglaterra la primera entidad pública con fines de carácter económico. En dicho año, por iniciativa de Lloyd GEORGE, fué constituida la *Post of London Authority* para cuidar de todo lo relativo a las obras e instalaciones portuarias de Londres (muelles, docks, puentes sobre el Támesis, etc.).

Luego, entre las dos guerras mundiales, se inicia un proceso que habrá de culminar en la nacionalización de importantes ramas de la industria. Las empresas productoras y distribuidoras de energía eléctrica, que en sus dos terceras partes estaban en manos de corporaciones municipales, fueron colocadas bajo el control del *Central Electricity Board*, creado en 1926 con el fin de asegurar el abastecimiento de la red eléctrica nacional. Las empresas dedicadas al transporte mecánico por carretera fueron sometidas en 1930 a la fiscalización de Comisiones reguladoras para coordinar sus servicios y hacer frente a la competencia del ferrocarril. Con ello se preparó la nacionalización de ambas industrias, que vino a consumarse después de la segunda guerra mundial.

Antes de esta guerra sólo se llevaron a cabo unas cuantas nacionalizaciones aisladas, por ejemplo la de la Compañía de aviación *British Overseas Airways* en 1939, para salvar sus dificultades financieras, toda vez que, contrariamente a lo que ocurre en muchas naciones (España y Francia entre ellas), la Administración inglesa es refractaria a otorgar subvenciones a empresas privadas aunque sean de interés general, pues, respondiendo a la mentalidad económica del país, estima que toda empresa mercantil debe asegurar por sí misma su propio sostenimiento.

La única nacionalización importante de este primer período fué la de los servicios de radiodifusión que pasaron a depender de la *British Broadcasting Corporation* (B. B. C.), empresa de carácter oficial que absorbió en 1927 a la antigua sociedad particular *British Broadcasting Company* (17).

(17) El proceso que condujo a la nacionalización es el siguiente: en 1922 se creó la *British Broadcasting Company* a raíz de la concesión de un monopolio por parte del *Postmaster General* a favor de seis grandes fábricas de aparatos de radio. La *Company* se regía por normas de economía privada con algunas limitaciones.

Aparte de esto no se llegó a ninguna otra nacionalización completa, porque si bien en materia de transportes se constituyó antes de la segunda guerra el *London Passenger Transport*, esta corporación tenía carácter local, pues sólo abarcaba los transportes urbanos de Londres. Una propuesta de nacionalización de las fábricas de armamentos fué rechazada después de haber estudiado la *Royal Commission on the Private Manufacture of and Trading in Arms* en 1935-36.

En España, en cambio, se dieron varios casos de nacionalizaciones, como la de las cerillas, que pasaron a un régimen de administración directa del Estado en 1908, y muy especialmente la del petróleo en 1927 con la creación de la CAMPSA (Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S. A.), empresa de economía mixta (18) que ha venido a ser la primera de una larga serie de entidades paraestatales que han proliferado especialmente a partir de 1940, y de las que existen también abundantes ejemplos en Francia desde 1937 en que se constituyó la S. N. C. F. (*Société Nationale des Chemins de Fer*) (19). Otra nacionalización de este período es la de la producción de nitrógeno y potasa de Alsacia, llevada a cabo por la República francesa en 1924.

IV.—LAS NACIONALIZACIONES DE LA POSTGUERRA.

Ya durante el conflicto se trató en Inglaterra de la nacionalización de ciertas industrias. Concretamente, la de las minas de carbón fué planeada por el Gabinete de coalición que presidía CHURCHILL con gran mayoría de conservadores.

Pero terminada la guerra y con el advenimiento al Poder del partido laborista en 1945, el movimiento nacionalizador tomó más fuerte impulso, llegando a ponerse Inglaterra a la cabeza de los países que practican esta política. En 1946 fueron nacionalizadas las minas de car-

tales como la prohibición de radiar anuncios y el señalamiento del siete y medio por ciento como tope máximo de los dividendos. Habiendo surgido protestas, se constituyó una Comisión parlamentaria (*Sykes Committee*) para estudiar el asunto, que informó en contra del monopolio. Después de un nuevo examen de la cuestión en 1925 por otra Comisión (el *Crawford Committee*), se dictó la Ley de 1 de enero de 1927, que creó la actual *British Broadcasting Corporation*, empresa oficial que se hizo cargo del activo y del pasivo de la antigua *Company*, comprando a la par las acciones de esta última. La B. B. C. ha sido posteriormente reorganizada en 1936 y 1946.

(18) En Inglaterra no ha arraigado este tipo de empresas, y quizá el único ejemplo de ellas pueda citarse en *Manchester Ship Canal*.

(19) El primer paso hacia la nacionalización se dió en 1908, al rescatarse por el Estado los ferrocarriles del Oeste; posteriormente, en 1918, y a consecuencia de la primera guerra europea, pasaron a poder del Estado francés los ferrocarriles de Alsacia y Lorena.

bón, que pasaron al *National Coal Board*, las líneas aéreas regulares y el Banco de Inglaterra; en 1947, las empresas importadoras de algodón, absorbidas por la *Rew Cotton Commission*, las productoras y distribuidoras de energía eléctrica, agrupándose en la *British Electricity Authority*, y la totalidad de los transportes del país (ferroviarios, por carretera y fluviales, incluyendo los urbanos de Londres y la red de hoteles y restaurantes de ferrocarriles), que pasaron a depender de la *Transport Commission*. Se han creado también varias *Development corporations* para la construcción de nuevas ciudades; en 1948 se nacionalizó la industria del gas creándose el *National Gas Council*, y se constituyeron la *Colonial Development Corporation* y la *Overseas Food Corporation* para incrementar los recursos de las colonias y asegurar el abastecimiento del Imperio; también se creó en el mismo año la *National Research Corporation*, dedicada a las investigaciones científicas de especial interés público; por último, en 1949, se votó la nacionalización de la industria siderúrgica y la creación de la *Iron and Steel Corporation*, pero su entrada en vigor fué condicionada al resultado de las elecciones de febrero de 1950 y no ha sido aprobada hasta el 7 de febrero de 1951. En resumen, han sido nacionalizados en Inglaterra los ferrocarriles y demás medios de transporte, las minas de carbón, las líneas aéreas regulares, el comercio del algodón, la electricidad, el gas, la industria siderúrgica, el Banco de Inglaterra y la explotación económica del Imperio.

A partir de dichas elecciones, y a causa de la escasa mayoría de puestos obtenidos en el Parlamento, el Gobierno laborista se vió obligado a frenar la marcha de su política nacionalizadora y a dejar por el momento sin efecto el propósito anteriormente anunciado de nacionalizar las empresas de seguros, las compañías de agua y las industrias del cemento y del azúcar.

No puede predecirse si esta parada constituirá tan sólo un alto en el camino que no impida proseguirlo nuevamente y con mayores bríos acaso, o si marcará el definitivo estancamiento de las nacionalizaciones.

Lo que no parece, en cambio, aventurado afirmar es que difícilmente se podrá dar marcha atrás. Una vez desarticuladas las antiguas empresas y fundidos sus patrimonios en el molde de las *public corporations* no es presumible que puedan renacer. La iniciativa privada habrá quedado, en estos campos, definitivamente sepultada bajo el peso del poderío del Estado socialista, creador de las nuevas empresas *nacionalizadas*.

La nacionalización puede considerarse, pues, como un fenómeno irreversible. En todo caso, de operarse una evolución sería hacia un estatismo más radical, no en sentido contrario.

Junto a la nota de irrevocabilidad hemos de ver en las nacionalizaciones su carácter internacional. No se trata de un hecho aislado que haya brotado en Inglaterra sin conexión con ningún otro país del Con-

tinente. Por el contrario es preciso reconocer que tiene carácter general en Europa, pues no sólo aparece en Francia, Alemania, Italia y demás países que se vieron envueltos en la última guerra, sino también, aunque algo atenuado, en países como el nuestro que permanecieron ajenos al conflicto. E incluso en América y singularmente en la Argentina se registra el mismo movimiento que reviste ya prácticamente carácter universal (20).

En España la nacionalización más importante es la de los ferrocarriles, que se llevó a cabo en 1941 con la creación de la RENFE. También puede considerarse nacionalizada la producción, elaboración y venta del tabaco al pasar a manos de la nueva empresa de economía mixta «Tabacalera, S. A.» en 1944. Otras empresas mixtas son las creadas en 1941 para la construcción de aviones de bombardeo, transporte y de combate (leyes de 18 de abril y 5 de mayo de 1941) y para la construcción de carros de combate y tractores (ley de 23 de junio de 1941).

Existe, además, una entidad semejante a las *public corporations* británicas que realiza actividades industriales por sí y a través de otras empresas: el I. N. I. (Instituto Nacional de Industria) creado por la ley de 25 de septiembre de 1941 con capital estatal, si bien se diferencia de las inglesas por no gozar de monopolio ni absorber necesariamente las empresas privadas que se mueven en su área de acción. Tiene como finalidad la creación de grandes industrias donde no alcance la iniciativa privada o sea precisa una coordinación de esfuerzos dada la magnitud de la tarea a realizar. Desde su fundación, el I. N. I. ha venido aumentando el volumen de sus actividades y creando numerosas empresas filiales, en ocho de las cuales posee la totalidad de las acciones, en trece la mayoría, mientras que en otras sólo tiene una participación igualitaria o incluso minoritaria (21). Entre las sociedades filiales en

(20) En Estados Unidos existen entidades semejantes (*Port of New York Authority, California Toll Bridge Authority*) que se caracterizan por la mayor flexibilidad respecto de los organismos burocráticos y disfrutar un grado de libertad que las aproxima a la empresa privada. Tienen una dirección autónoma y operan con recursos propios. Al lado de las *authority* corporativas —y no deben confundirse con ellas—, existen otras que son simples órganos de la Administración estatal, a los que se ha dado el mismo nombre por causas del prestigio de que goza. Un autor americano —PFIFFNER— califica de corporación cuasi pública a la *authority* y señala entre sus derechos el de expropiación forzosa, el de imponer tributos y realizar empréstitos. Por otro lado, tiene la responsabilidad de una empresa mercantil y la obligación de publicar el balance anual. Es notoria, pues, su semejanza con los *Public Utility Trusts* británicos.

(21) Tiene la totalidad de las acciones de las siguientes entidades: «Empresa Nacional Adaro, de Investigaciones Mineras» (capital, 80.000.000 de pesetas); «Empresa Nacional Calvo Sotelo, de Combustibles Líquidos y Lubricantes» (capital, 2.000.000.000); «Empresa Nacional de Electricidad, S. A.», (capital, 300.000.000); «Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana» (capital, 500.000.000); «Empresa Nacional Elcano de la Marina Mercante» (capital, 440.000.000); «Empresa Nacional

las que tiene la totalidad de las acciones está la «Iberia», que tiene el monopolio de los servicios aéreos regulares y puede parangonarse con las empresas nacionalizadas de aviación civil de Inglaterra.

En Francia el movimiento nacionalizador ha tenido gran empuje después de la guerra, ya que formaba parte del programa elaborado en 1944 por el Consejo Nacional de la Resistencia acaudillado por De Gaulle. La primera nacionalización fué la de las minas de carbón del norte de Francia decretada el 13 de diciembre de 1944 y que afectó a doscientos mil obreros (las minas de carbón del resto del país fueron nacionalizadas en abril de 1946).

En mayo de 1945 y por motivos políticos se nacionalizaron parcialmente las artes gráficas, formándose la *Société Nationale de Entreprises de Presse*, y la mayor fábrica de aviones (*Société Anonyme des Moteurs Gnôme-Rhône*) por haber sido colaboracionista. Por la misma causa fueron nacionalizadas las fábricas Renault y Berliet. Aparte de estas nacionalizaciones ocasionales, en el propio año 1945 se nacionalizó el Banco de Francia, el *Credit Lyonnais*, la *Société Générale de Banque* el *Comptoir d'Escompte* y la *Banque Nationale pour le Commerce et l'Industria*, es decir, las cinco entidades bancarias más importantes de Francia. Los demás bancos, aunque sometidos a un régimen de fiscalización muy riguroso (22) quedaron en manos del capital privado, de forma que la nacionalización de la Banca fué sólo parcial.

Bazán de Construcciones Navales Militares» (capital, 350.000.000); «Iberia» (capital, 90.000.000); «Empresa Torres Quevedo» (capital, 100.000.000). Tiene mayoría de capital en: «Minas de Almagro, S. A.», «Empresa Nacional del Aluminio, S. A.», «Refinería de Petróleos de Escombreras, S. A.», «Hylurgia, S. A.», «Fábrica Española del Carbón Activo, S. A.», «Construcciones FYPE, S. A.», «Empresa Nacional de Autocamiones, S. A.», «Sociedad Española de Construcciones Agrícolas», «Empresa Nacional de Rodamientos, S. A.», «Experiencias Industriales, S. A.», «Autotransporte Turístico Español, S. A.», «Industrias Gaditanas de frío Industrial, S. A.», Tiene el 50 por 100 del capital en: «Minera Industrial Pirenaica, S. A.» y «Boetticher y Navarro, S. A.». En total, el I. N. I. ha invertido en distintas industrias 2.584.712.683,41 pesetas. (Datos tomados de la Memoria del I. N. I., correspondiente al ejercicio de 1949, último publicado hasta la fecha.) Todas estas empresas mixtas, que podríamos llamar de segundo grado, porque su capital lo aporta total o parcialmente el I. N. I., que, a su vez, lo recibe del Estado, constituyen ejemplos de empresas nacionalizadas sin monopolio e instrumentos de una política de nacionalización parcial de la industria española.

(22) En síntesis, la reglamentación ha dividido los bancos en tres grupos: de depósito, comerciales y de crédito. Cada entidad bancaria debe decidirse por un tipo determinado de operaciones y renunciar a todas las demás. Los Bancos Comerciales (*banques d'affairs*) de capital superior a quinientos millones de francos están sometidos a la vigilancia de un comisario del Gobierno con derecho de veto, asistido por un Comité de control de tres miembros (un representante de las entidades públicas de carácter financiero, un representante de los sindicatos y un representante de entidades industriales y mercantiles). Además, todos los Bancos deben cumplir las indicaciones del Consejo Nacional de Crédito, organismo encargado de

Otro caso de nacionalización parcial en Francia es el de las empresas de seguros, pues se ha circunscrito a las 35 entidades aseguradoras más importantes, quedando sin nacionalizar las demás.

En Inglaterra, en cambio, las nacionalizaciones envuelven el monopolio de la industria de que se trate en favor de las *public corporations*, y no se dan, por tanto, las nacionalizaciones parciales (23).

En el año 1946 fueron nacionalizadas las industrias de gas y electricidad de Francia, Algeria y Colonias francesas (24) y las líneas aéreas (que quedaron monopolizadas por la *Compagnie Nationale Air France*).

Junto a estas nacionalizaciones se ha producido en Francia un fuerte movimiento hacia las empresas de economía mixta, que en la actualidad pasan de 40, siendo las más importantes la S. N. C. F., antes citada, la *Société Francolor*, la *South American Cable Company*, etc., entre otras. Se dedican a las actividades más diversas, como radiodifusión, industrias químicas, producciones cinematográficas, investigaciones industriales, agencias informativas, navegación marítima y fluvial, comercio del petróleo, etc.

La existencia de tales empresas, que no eliminan el capital privado sino que lo asocian al estatal (25), permite afirmar que en Francia, como en España, la política nacionalizadora no reviste la misma gravedad que en Inglaterra. Aparte de esto, las nacionalizaciones no han alcanzado tampoco en Francia una amplitud tan considerable como en Inglaterra, pues sólo están totalmente nacionalizados los ferrocarriles, las minas de carbón, el gas, la electricidad y las líneas aéreas, y parcialmente la banca y los seguros, aparte de los casos aislados de fábricas de automóviles, aviones y artes gráficas a que se ha hecho referencia. En cambio en Inglaterra, como ya se ha dicho, la nacionalización ha alcanzado, además, a los transportes por carretera y fluviales, a la industria siderúrgica, al comercio del algodón y a otros campos concretos. De aquí el excepcional interés que encierra la experiencia inglesa y el que se refiera especialmente a ella este artículo.

V.—CARACTERÍSTICAS SUBJETIVAS DE LAS «PUBLIC CORPORATIONS».

La nacionalización de una determinada rama económica implica la

la alta dirección de la política financiera del país, y que preside un ministro del Gobierno (de ordinario el de Hacienda).

(23) RONSON: *Nationalised Industries in British and France*, ct., pág. 309.

(24) Excepto las pequeñas empresas, es decir, las que producen menos de seis millones de metros cúbicos de gas o menos de doce millones de kilowatios.

(25) La participación del Estado es variable, pues mientras en unas empresas llega al 99 por 100, en otras ni siquiera alcanza el 3 por 100.

creación de un organismo adecuado para que se encargue de su explotación. En Inglaterra tales organismos se conocen con el nombre de *public corporations*.

Ahora bien: ¿qué se entiende por *public corporations*?

No resulta fácil precisar este concepto, porque, de una parte, es un término muy amplio que abarca no sólo las entidades que rigen empresas nacionalizadas de carácter económico, sino también las que atienden otros fines (de tipo político, social, cultural, etc.) y, de otra parte, aun refiriéndose a las de carácter económico, nos encontramos con que no existe en Inglaterra una legislación uniforme, sino que adopta muy diversas formas y ofrece múltiples modalidades, por lo que WADE ha podido decir (26) que no puede considerarse definitivamente fijado el patrón o prototipo de estas corporaciones. Son, pues, algo que está en trance de elaboración y que no ha alcanzado todavía configuración definitiva y estable.

Por de pronto hay que comenzar por establecer la debida distinción entre los dos tipos de organismos autónomos a que se ha hecho referencia, diferenciando los que asumen servicios de carácter social, y los encargados de una rama económica. A estas últimas se refería Herbert MORRISON al decir que la *public corporation* es una entidad creada para llevar a cabo la explotación de la economía socializada en interés del público y con arreglo a criterios mercantiles (27). A ellas voy a referirme en lo sucesivo.

Aludiendo a la significación de estas corporaciones dice FRIEDMANN (28) que son el instrumento legal de la política laborista. Pero esta afirmación no es del todo exacta, porque ya antes del triunfo del laborismo se crearon varias de ellas, como la *Port of London Authority*, la *B. B. C.*, el *Central Electricity Board*, el *London Passenger Transport*, la *British Overseas Airways*, etc. Además, también los conservadores, según se ha dicho más arriba, han admitido ciertas nacionalizaciones con las consiguientes *public corporations*. Por ello es preciso considerarlas más bien como la *figura jurídica ordinariamente empleada para dirigir actividades económicas en interés público* cualquiera que sea la tendencia política imperante. Están llamadas—dice ROBSON (29)—a jugar un papel tan importante en el campo de la industria nacionalizada del siglo XX como lo fué el de las sociedades mercantiles privadas en la organización capitalista del siglo XIX. Y constituyen, sin duda, la innovación más importante de los últimos cincuenta años en Inglaterra.

(26) *The constitutional aspect.*, cit., pág. 172.

(27) Sesión parlamentaria de 4 de diciembre de 1947.

(28) *The new public corporations*, cit., pág. 233.

(29) *The public corporations in Britain to day*, cit., pág. 1348.

Antes de precisar el concepto de las *public corporations* será bueno señalar las trazas fundamentales que presentan. A mi juicio pueden resumirse bajo los siguientes epígrafes:

a) *Personalidad jurídica*.—La *public corporation* es un sujeto de Derecho que tiene plena capacidad jurídica y puede, por consiguiente, celebrar toda clase de actos y contratos, salvo aquellos para los que se requiere especial autorización, a consecuencia de la subordinación en que se halla respecto del gobierno, según en seguida veremos.

b) *No es una corporación de la Corona*.—Aunque al principio se suscitaron dudas acerca de si la *public corporation* pertenecía a la Corona, es decir, si actuaba en nombre de ésta como los departamentos ministeriales y su patrimonio se confundía con el del Tesoro, tales dudas pueden considerarse hoy definitivamente zanjadas después de lo resuelto por el Tribunal de Apelación con referencia a la *British Transport Commission* en el sentido de negarle el carácter de agente de la Corona. «Ante la ley, declaró DENNING en calidad de Lord Justice, es dueña de sus actos y responsable como cualquier otra persona o corporación. *No es la Corona* y no tiene ninguna de las inmunidades o privilegios de la Corona» (30). Además, tiene patrimonio separado y no nutre su presupuesto con recursos ni fondos del Estado (31).

Como excepción a la regla general podemos citar el *Central Land Board*, que, según la *Town and Country Planning Act* de 1947, tiene el carácter de corporación de la Corona y obra en nombre de la misma.

c) *Fin no lucrativo*.—A diferencia de las empresas mercantiles, las *public corporations* no persiguen la obtención de una ganancia sino que tienden a establecer un equilibrio entre los ingresos y los gastos en beneficio de los usuarios o consumidores a los cuales sólo se les cobra lo indispensable para cubrir el coste del servicio o producto de que se trate y poder atender a las previsiones normales de una explotación eco-

(30) Citado por ROBSON en *The public corporations*, cit., pág. 1339.

(31) Tampoco en España se consideran órganos de la Administración general del Estado las empresas nacionalizadas. Concretamente, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 12 de noviembre de 1949 («B. O. E.» 27 noviembre) publica un acuerdo del Consejo de Ministros recaído en un recurso de agravios al que pertenece el siguiente «Considerando, que en el presente recurso de agravios se impugna un acuerdo del Consejo de Administración de «Tabacalera, S. A.», y que como se desprende de una manera terminante de las disposiciones reguladoras del Monopolio de Tabacos, y señaladamente en las bases I, V y VII, apartado tercero de la Ley de 18 de marzo de 1944, así como de las cláusulas primera, apartado segundo, segunda, trece, catorce y quince del Decreto de 3 de marzo de 1945, no puede en modo alguno admitirse que «Tabacalera, S. A.» sea pura y simplemente un órgano de la Administración Pública, sino que, por el contrario, se trata de una Sociedad de economía mixta a la que se ha encomendado la gestión de un servicio público, patrimonializado «con la colaboración e intervención del Estado» (apartado segundo, cláusula primera del Decreto de 3 de marzo de 1945).»

nomica. Sin embargo, no existe ninguna prohibición legal expresa de que se obtengan beneficios.

Los fines de las *public corporations* son fines públicos (32) y vienen determinados en cada caso por la ley constitutiva de la corporación, que trata de asegurar ante todo la buena marcha de la actividad económica y la prestación del servicio u obtención del producto en las mejores condiciones desde el punto de vista del precio, eficacia, seguridad, sanidad, etc.

Las *public corporations* han sido, pues, creadas para conseguir un fin de utilidad pública, es decir, para consagrarse al servicio del público sin buscar la propia utilidad ni perseguir ningún lucro.

d) *Entidades no capitalistas*.—Otra diferencia esencial entre las sociedades mercantiles y las *public corporations* es que éstas en ningún caso revisten formas capitalistas por no tener su capital representado por acciones ni existir, por consiguiente, accionistas a quienes pertenezca la propiedad y gobierno de la empresa gracias a la soberanía de sus Juntas generales (33). Para la financiación de estas entidades se recurre de ordinario a la emisión de obligaciones con lo que utiliza el capital privado, pero sin atribuirle funciones directivas. No hay, pues, juntas generales de accionistas ni otra suerte de órganos de gobierno que representen al capital.

e) *Dependencia respecto del Gobierno*.—No se piense, sin embargo, que, habiéndose emancipado del poder del capital, las *public corporations* gozan de plena autonomía y son dueñas de sus propios destinos. Por el contrario, su dependencia respecto del Ministro del ramo es muy acusada y puede decirse que de día en día va acentuándose. Así como las primeras entidades que se constituyeron de este tipo, tales como la *Port of London Authority*, el *London Passenger Transport Board*, etc., apenas se hallaban sujetas a la vigilancia ministerial, las creadas después de la guerra denotan una fiscalización creciente por parte del Gobierno. Al Ministro respectivo corresponde el libre nombramiento, cese y retribución de las personas que ocupan los puestos de alta dirección en dichas entidades y la facultad de dictar instrucciones generales sobre su funcionamiento y objetivos a lograr, así como también órdenes particulares para casos concretos.

Por todo ello puede decirse que se encuentran bajo la tutela del Ministro y son en cierto sentido órganos indirectos de la Administración Central, a la que sirven dócilmente para alcanzar los fines de su política económica.

f) *Sus empleados no son funcionarios*.—Pese a su nombramiento por un Ministro de la Corona, los altos empleados de las *public corpora-*

(32) En este sentido, DENNING, loc. cit.

(33) Cfr. FRIEDMANN: *The new public corporations*, cit., pág. 233.

tions no pertenecen al *civil service*, es decir, no tienen el carácter de funcionarios públicos (34). No gozan, por consiguiente, de los beneficios inherentes a la condición legal de funcionarios ni tienen asegurada la permanencia en su función, pues precisamente la duración del cargo es limitada y no suele ser superior a cinco años (35).

En cuanto a los cargos administrativos y subalternos, las personas que los desempeñan están equiparadas a los obreros y la relación que les une a la Corporación es de carácter laboral, con algunas particularidades, por ejemplo, la de venir obligadas las nuevas corporaciones a ponerse en relación con los sindicatos obreros para celebrar un convenio en el que se establezca el procedimiento a seguir para fijar de común acuerdo las condiciones de trabajo y para poner término en vía de arbitraje a las diferencias que surjan.

g) *Sumisión al Derecho común*.—Para estas corporaciones rige como principio general el de sumisión al Derecho común. «Las leyes del Parlamento—dice DENNING (36)—les obligan tanto como a cualquier súbdito de Su Majestad.» Por consiguiente, las normas del Derecho civil, mercantil, penal y procesal e incluso fiscal les serán enteramente aplicables. No están amparadas por la *Public Authorities Protection Act* de 1893 y pesan sobre ellas iguales obligaciones tributarias (las *Rent restriction Acts*, entre otras) que sobre las empresas privadas. Cabe también dirigir procedimiento ejecutivo contra sus bienes.

En la ley reguladora del *National Coal Board* se insiste en este principio de sumisión a la ley, declarando expresamente que, pese a la autonomía y amplitud de facultades que dicha ley le confiere, no puede nunca entenderse que le permite infringir ninguna otra ley o norma jurídica (37).

h) *Privilegios*.—No obstante, es preciso reconocer que las propias leyes creadoras de las distintas corporaciones las han conferido singulares prerrogativas. Así, aun cuando no les beneficia el plazo de un año que para la prescripción de acciones contra la Administración establece la *Limitation Act* de 1939, las acciones que contra ellas se dirijan tampoco se someten al plazo general de prescripción de acciones, que es de seis años, sino que prescriben a los tres años. Gozan, además del derecho de expropiación forzosa y de tan amplias facultades para la prosecución de sus fines, que resulta difícil, por no decir im-

(34) En España no tienen tampoco la condición de funcionarios públicos los que prestan sus servicios en las empresas nacionalizadas. Así lo declara, por ejemplo, de un modo expreso la Base XXVI de la Ley de 24 de enero de 1941 creadora de la RENFE.

(35) La ley, de ordinario, señala tan sólo el tope máximo y deja al Ministro en libertad para establecer discrecionalmente el plazo de duración.

(36) *Loc. cit.*

(37) *Gas Act*, 1948.

posible, que los tribunales puedan aplicarles la doctrina de *ultra vires*. Por ejemplo, la Ley de nacionalización del carbón de 1946, después de enunciar en términos amplios las facultades del Consejo de Administración, le autoriza para realizar cualesquiera actos que a su juicio faciliten el desempeño de sus funciones y la realización de las actividades anteriormente descritas o de otras afines o semejantes.

i) *Representación de los interesados*.—Otra característica importante es la intervención que se concede a los usuarios o consumidores en la marcha de la actividad económica que tenga encomendada la *public corporation*.

No existe propiamente en el seno de las corporaciones de la post-guerra, una representación de los interesados como la había en el *Port of London Authority* (38), pero, en cambio, se han creado comisiones de consumidores (39) que tienen por fin prestar asesoramiento, redactar planes generales, hacer oír sus reclamaciones, elevar propuestas y presentar una Memoria anual al Parlamento, con lo que defienden los intereses del consumo y refuerzan la fiscalización sobre dichas corporaciones. Sin embargo, ninguno de sus actos tiene fuerza vinculante para la corporación, y, en realidad, no pasan de simples peticiones o consejos. Son, pues, órganos meramente consultivos que carecen, además, de personalidad jurídica propia.

Tan sólo en materia de transportes tienen el carácter de verdaderos tribunales ante los que pueden presentar sus reclamaciones los usua-

(38) En España la representación de los interesados ha sido admitida en diversas entidades creadas para el cumplimiento de fines de interés general relativos al campo económico, como, por ejemplo, las Juntas de Obras de Puertos, que tienen entre sus cometidos «el establecimiento y explotación de instalaciones, servicios complementarios y especiales de los puertos, como cargaderos, diques, varaderos, depósitos comerciales, etc. De ellas forman parte como vocales natos, según el artículo 3.º del Reglamento de 19 de enero de 1928, los presidentes de la Cámara de Comercio, de la Cámara Agrícola y de la Cámara minera; y como vocales electivos, cuatro miembros de la Cámara de Comercio y un representante de los obreros del puerto, entre otros.

También en el Consejo de Administración del Canal Imperial de Aragón y del Canal de Isabel II existen vocales representantes de los intereses de los usuarios: Ayuntamiento de Madrid, Asociación de Propietarios de Madrid, Círculo de la Unión Mercantil, Asociación de la Prensa y un propietario de láminas del Canal.

El Decreto de 14 de julio de 1950 que reorganiza el Instituto Nacional de Previsión da entrada también a la representación de los interesados mediante la creación de Consejos provinciales y de la Asamblea general, de carácter asesor que están integrados por representantes de intereses sociales diversos y de los asegurados y empresas.

(39) Para el carbón existen dos comisiones centrales: la del consumo doméstico y la del consumo industrial (*Industrial Coal Consumers' Council, Domestic Coal Consumers' Council*), y por debajo de ellas comisiones regionales. Para las líneas aéreas hay el *Air Transport Advisory Council*; en materia siderúrgica, el *Iron and Steel Consumers' Council*, etc.

rios. Gozan de plena jurisdicción para resolver tanto cuestiones de hecho como de derecho y están integrados por un comerciante, un transportista y un abogado (que preside), designados por el Lord Chancellor, previa propuesta conjunta del Presidente de la Cámara de Comercio y el Ministro de Transportes. Es, pues, un caso notable de intervención eficaz de los interesados en el control de la actividad nacionalizada.

VI.—CONCEPTO Y NATURALEZA.

Una vez descritas las anteriores características de las nuevas corporaciones inglesas, se puede ya tratar de precisar su concepto y naturaleza.

La primera cuestión a resolver es si son sujetos de Derecho público o sujetos de Derecho privado.

En el Derecho inglés, no está establecida con mucha claridad la distinción entre sujetos públicos y privados. Ello se debe a que en su régimen tradicional no existían personas de Derecho público, puesto que no había un *jus singulare* para la Administración, y todos los sujetos se hallaban sometidos a los Tribunales ordinarios. Pero en los últimos cincuenta años la Administración ha ido conquistando prerrogativas, y goza de un régimen jurídico especial e incluso se han creado tribunales administrativos que invaden el campo de la Justicia (40). De aquí que pueda hablarse ya de sujetos públicos y privados, según el estatuto legal a que estén sometidos o el mayor parentesco que guarden con los sujetos de uno y otro tipo.

Las *public corporations* presentan, según acabamos de ver, notas contradictorias que las aproximan a uno y otro grupo. Por un lado, no son Corporaciones de la Corona, ni gozan de sus prerrogativas, ni sus empleados son funcionarios, ni nutren sus presupuestos con fondos públicos. pero, de otra parte, persiguen un fin público, están directamente subordinadas a un Departamento ministerial cuyo titular designa y separa libremente a las personas que ocupan sus órganos de gobierno, pueden recurrir a la expropiación forzosa y ejercen amplias facultades

(40) Vid. Robert S. W. POLLARD: *Tribunals for Conscientius Objectors*; D. SCOTT STOKES: *The Administration in 1945 of some Tribunals appointed by the Minister of Labour*; George LACH, *Appeal Tribunals under the National Assistance Act, 1948*; ADJUNTOR: *Furnished Houses Rent Tribunals*; Noel A. D. WILLSHIRE: *Valuation for Rates, the existing and the proposed new local Tribunals*; S. A. de SMITH: *Appeals in Town and Country Planning Law*; Thomas G. LUND: *The Professional Discipline of Solicitors*, publicadas con un prólogo de ROBSON en un volumen titulado *Administrative Tribunals at work*, Londres, 1950; y WADE, *The courts and the administrative process*, en «The law quarterly review», abril de 1947.

de difícil fiscalización por parte de los Tribunales ordinarios, y, en el caso de la *Transport Commission* se ha creado incluso una jurisdicción especial a base de tribunales administrativos que resuelven todas las controversias surgidas con motivo de su actuación.

Frente a estas notas contrapuestas se plantea la duda sobre el verdadero carácter de tales entidades. Para resolverla será bueno recurrir a los criterios que recoge el Prof. JORDANA DE POZAS en su trabajo antes citado, de cuyo examen conjunto se puede deducir si una determinada entidad es pública o privada (41).

El primer signo distintivo es la acción del Estado en su creación, regulación y reconocimiento. Y como las *public corporations* han sido creadas por una ley y están sujetas a las disposiciones de la autoridad ministerial ofrecen por este lado una clara presunción a favor de su carácter público.

El segundo signo, que JORDANA califica como de los menos seguros, es la concesión de privilegios, tales como la exención de impuestos, el monopolio de ciertos servicios, etc. En el caso de las empresas nacionalizadas inglesas, si bien no se conceden exenciones tributarias, existe, en cambio, el monopolio de las actividades relativas a una determinada rama económica (a diferencia de lo que ocurre en Francia, donde la nacionalización no va siempre acompañada del monopolio), por lo que también puede decirse que poseen este segundo signo favorable al carácter público.

Un signo de gran importancia, dice JORDANA, es el poder coactivo aplicado a la constitución de las entidades mencionadas o concedido a éstas para el logro de ciertos fines, signo que también se encuentra en las *public corporations*, pues absorbieron obligatoriamente a las empresas privadas anteriormente dedicadas a la explotación de la actividad económica nacionalizada.

Enumera a continuación JORDANA DE POZAS dos signos que no reúnen las *public corporations*, a saber: la facultad de nutrir sus cajas por el procedimiento del impuesto o por otros conocidamente públicos y la facultad disciplinaria y correctiva. Pero, en cambio, poseen las cuatro restantes que cita a continuación: a) la organización y gestión de servicios que, por su continuidad y por lo general de las necesidades a que responden, pueden considerarse como servicios públicos; b) ciertas condiciones formales de publicidad, procedimiento, etc., impuestos para su funcionamiento; c) el control ejercido sobre ella por el Estado; y d) las obligaciones de la entidad respecto al Estado. En efecto, aun cuando no todas las corporaciones tienen a su cargo servicios públicos, la mayoría de ellas han sido creadas precisamente en atención a dichos ser-

(41) *Las corporaciones profesionales*, cit., pág. 14 y 15.

vicios; además, tienen obligación de publicar Memorias anuales y presentarlas al Parlamento, que, junto con el Ministro del ramo, son los órganos del Estado encargados de la fiscalización de estas entidades. Por último, ya hemos visto cómo las comisiones de consumidores tienen, entre otras, la misión de servir de cuerpo consultivo a la Administración, lo cual supone una obligación de la entidad respecto al Estado.

Por todo ello, y puesto que la calificación ha de resultar del examen conjunto de las anteriores circunstancias y no de alguna aislada, es preciso concluir que las nuevas corporaciones británicas tienen indudable carácter público. Ello sentado, se puede ya precisar su concepto diciendo que son sujetos de derecho público que realizan por mandato de la Administración y bajo su dependencia actividades económicas al servicio del interés general, según procedimientos mercantiles, pero con las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de sus fines.

Este concepto concuerda esencialmente con el de ANDREAE (42), según el cual las *public corporations* son sujetos de Derecho público, es decir, sujetos de derecho que el Estado incorpora especialmente a su ordenamiento encargándole determinados fines públicos concediéndoles prerrogativas soberanas y sometiéndolos a una fiscalización especial.

Otros autores, como PFIFFNER y PÉREZ BOTIJA (43) hablan de entidades de carácter semipúblico admitiendo una división tripartita de los sujetos colectivos que recuerda a la de MAYER (44), para quien hay que distinguir entre *öffentliche Genossenschaft*, *öffentliche Anstalt* y *Politische Gemeinwesen*.

VII.—ORGANIZACIÓN INTERNA.

La estructura orgánica de estas corporaciones difiere de unas a otras, pero pueden señalarse rasgos comunes que les comunican cierto aire de familia.

Suelen tener un órgano supremo central y varios órganos locales. El órgano central está constituido a modo de Junta de Gobierno o Consejo de Administración, con un presidente y un número variable de vocales que suele oscilar alrededor de diez, pero que el Ministro puede aumentar o disminuir discrecionalmente con el consiguiente peligro de que altera la composición de tales consejos introduciendo nuevos miem-

(42) *Die Verstaatlichung in England*, cit., pág. 289.

(43) *Problemas de Administración Corporativa*, en Revista de «Estudios Políticos», núm. 7, pág. 91.

(44) *Le Droit Administratif Allemand*, ed. fr. t. IV, pág. 276.

bros de su absoluta confianza cuando quiera imponer un criterio distinto del que sustentaban.

El nombramiento para estos cargos directivos corresponde al Ministro (45), quien tiene amplias facultades discrecionales en este punto, toda vez que aun en el supuesto de exigirse determinadas condiciones de capacidad están enunciadas en términos vagos y puede él apreciarlas libremente. Así, por ejemplo, los miembros de la *British Transport Commission* han de tener, «a juicio del Ministro», larga experiencia y probada capacidad en materias relativas a los transportes, la industria, el comercio, las finanzas, la Administración o el trabajo. Se establecen, además, la incompatibilidad de los miembros del Parlamento para ocupar estos puestos.

El Ministro determina también la duración del cargo, que a veces está sujeta a un tope máximo señalado por la ley (de ordinario, cinco años).

La destitución está igualmente en manos del Ministro y las leyes de las respectivas corporaciones suelen autorizarle para acordarla por motivos de salud, por falta de asistencia a las reuniones o por ineptitud de la persona que desempeña el cargo.

El sueldo también lo fija el Ministro del ramo, con aprobación del de Hacienda.

Junto a este órgano central supremo suele haber también en todas las corporaciones otros órganos subalternos cuyo número, carácter y dependencia respecto del primero varía considerablemente. Hay corporaciones que presentan un grado de centralización muy acusado hasta el punto de concentrar todos los poderes y responsabilidad en el órgano supremo, no existiendo por debajo de él más que simples divisiones territoriales en las que actúan agentes delegados del órgano central. Así ocurre en el *National Coal Board*, que extiende su esfera de acción a las nueve regiones y cuarenta y ocho comarcas en que se halla dividido el país a efectos de la industria carbonera.

En cambio, para la electricidad existe una comisión central y catorce organismos locales distribuidores de energía, cada uno de los cuales constituye una corporación autónoma cuyos miembros no son designados por el órgano central, sino directamente por el Ministro de Energía.

La industria del gas está todavía más descentralizada, puesto que las corporaciones regionales son autónomas y sólo en contados casos han de someterse al *Gas Council*, que, por cierto, está constituido en su mayoría por los presidentes de aquéllas. La misión del *Gas Council* se reduce a redactar programas generales, asesorar al Ministro y facilitar fondos y otros auxilios a los organismos regionales.

(45) Excepto los cargos de gobernador y directores del Banco de Inglaterra y directores de la B. B. C., que los provee el Rey.

La máxima autonomía la encontramos en las corporaciones para la construcción de nuevas ciudades, que no dependen jerárquicamente de ningún órgano central, sino que existe una para cada ciudad y al terminar su cometido se disuelve.

Otro tipo de organización es el que ofrece la industria del transporte. En ella las divisiones son de carácter funcional o por servicios, existiendo un Comité ejecutivo para cada una de las seis principales actividades que comprende, a saber: ferrocarriles, muelles y canales de navegación, transportes de mercancías por carretera, transportes de viajeros, transportes urbanos de Londres y hoteles. Los órganos ejecutivos son designados por el Ministro a propuesta de la *Transport Commission* y en las materias de su competencia obran con autonomía, pudiendo incluso nombrar sus propios empleados.

Por último, hay que señalar el caso especial de la industria siderúrgica, pues su nacionalización no implica el establecimiento de nuevos órganos de gestión, sino que deja intactas las antiguas empresas limitándose a la adquisición total de sus acciones por parte de la *Iron and Steel Corporation of Great Britain*.

Examinando en conjunto las distintas formas de organización que adoptan las industrias nacionalizadas se advierte una clara trayectoria hacia la descentralización, que, partiendo de la ausencia de órganos locales en la industria del carbón, va hasta la pluralidad de empresas siderúrgicas pasando por las posiciones intermedias de la electricidad y el gas.

VIII.—FUNCIONAMIENTO.

Conocida la estructura orgánica de las *public corporations* toca, por último, examinar las características que presenta su funcionamiento.

a) *Libertad comercial*.—El principio fundamental que rige su actividad es el de la autonomía en los asuntos de gestión corriente.

«Para la eficacia de las *public corporations* como empresas económicas—ha dicho Herbert MORRISON (46)—es esencial que tengan un gran margen de independencia en la gestión ordinaria de sus negocios.»

Gozan, pues, estas entidades de lo que podríamos llamar «libertad comercial», que tiene múltiples manifestaciones, por ejemplo, en el sistema de contabilidad, que carece de la rigidez de la contabilidad pública.

En los asuntos relativos a la marcha ordinaria de la empresa pueden

(46) Loc. cit.

tomar las medidas que estimen más convenientes y orientar los negocios en la forma que mejor les parezca.

El Ministro no puede, en principio, coartar la libertad comercial de las *public corporations* aunque en la práctica le resulte fácil imponer su criterio si recurre a la ampliación del número de miembros de los órganos directivos y nombra personas que le sean dóciles.

Otro principio fundamental es la autonomía financiera en el sentido de que el movimiento de fondos de esas corporaciones se realiza completamente al margen de los presupuestos del Estado (47) constituyendo cajas especiales y sin que las resultas de los distintos ejercicios económicos repercutan en el Tesoro, pues, por el contrario, en el caso de que se obtengan beneficios éstos han de destinarse al mejoramiento del servicio, rebaja de las tarifas o aumento de los sueldos de sus empleados, pero no a engrosar los caudales públicos.

b) *Tutela gubernativa*.—Alrededor de ese núcleo de libertad comercial en los asuntos corrientes y de la autonomía financiera, pesa sobre las *public corporations* una fuerte tutela (48) del Ministro bajo cuya dependencia se halla la rama económica nacionalizada. Esta tutela irradia en múltiples direcciones, reflejándose tanto sobre el organismo como sobre su actividad. Ya se aludió el primer aspecto al consignar que el nombramiento y separación de los dirigentes corresponde al Ministro. Veamos ahora la tutela de la actividad jurídico-administrativa (49). Esta puede revestir la doble forma de la *autorización* y de la *aprobación* y ambas se dan en el funcionamiento de las *public corporations* porque para realizar determinados actos necesitan la previa autorización del Ministro del ramo, por ejemplo para la adquisición de nuevas em-

(47) En España, el artículo 4.º de la ley de Contabilidad del Estado de 1.º de julio de 1911 prohíbe la existencia de Cajas especiales; el R. D. de 25 de febrero de 1930 ordena la supresión de todas las que se crearon durante la Dictadura; y la ley de 5 de diciembre de 1940 exige el dictamen del Ministro de Hacienda en todo proyecto de ley que hubiese de dar origen a Caja especial. Más tarde, y ante la multiplicación creciente de organismos autónomos—el I. N. I. entre ellos—, diversas disposiciones, entre ellas la Orden de 8 de septiembre de 1944 y la de 18 de agosto de 1947, determinaron que los presupuestos de dichos organismos formen en apéndice de los generales del Estado y declaran nulos de pleno derecho los actos que realicen aquellos organismos cuyos presupuestos no figuren inscritos en el apéndice.

(48) Entendemos aquí por tutela, siguiendo a MASPETIOL y LAROCQUE, «el conjunto de poderes limitados concedidos por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos con el fin de proteger el interés general.» *La tutelle administrative*, París, 1930, pág. 10.

(49) Concuerda esta sistemática con la que emplea GARRIDO FALLA al estudiar la tutela de las entidades descentralizadas en su interesante obra *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pág. 187 y siguientes.

presas. Otras veces lo que se requiere es la aprobación subsiguiente del Ministro; tal ocurre con los programas de ampliación o reforma de la industria.

La actividad económico-financiera también es objeto de tutela por cuanto se exige la aprobación ministerial para todos aquellos actos que supongan desembolsos importantes de dinero y para la emisión de obligaciones, en cuyo caso se exige, además, el consentimiento del *Treasury*. Del mismo modo, el Ministro correspondiente puede, de acuerdo con el *Treasury*, disponer la constitución de fondos de reserva y dar órdenes sobre su empleo y manejo.

Por último, la tutela gubernativa se manifiesta en el hecho de que corresponde al Ministro señalar las directrices de la actuación de las *public corporations*.

La fórmula generalmente empleada por las leyes nacionalizadoras para establecer dicha tutela es ésta: «El Ministro podrá dictar disposiciones de carácter general sobre el ejercicio y cumplimiento de las funciones propias de la corporación en aquellas materias que, a su juicio, afectan al interés nacional; y la corporación vendrá obligada a cumplir tales disposiciones (50).

IX.—GARANTÍAS FRENTE A LOS ACTOS DE LAS «PUBLIC CORPORATIONS» Y FISCALIZACIÓN DE SU GESTIÓN.

Este es, sin duda, desde el punto de vista jurídico, el extremo más importante de cuantos se refieren al funcionamiento de las organizaciones rectoras de la economía nacionalizada.

Los sectores de las antiguas empresas privadas estaban sometidos a la inmediata fiscalización de los capitalistas propietarios de las mismas.

Pero en las *public corporations* han desaparecido los accionistas. Las industrias nacionalizadas pertenecen a la Nación, y, por consiguiente, es ésta, a través de sus órganos representativos, a quien incumbe suplir el papel vigilante de los anteriores propietarios.

Y como la representación nacional la ostenta en Inglaterra la Corona con el Parlamento, la fiscalización de la actividad de las empresas nacionalizadas incumbe en última instancia a los Ministros de la Corona y a los miembros del Parlamento.

Ya hemos visto cómo ejercen los Ministros esta fiscalización a través de las facultades de que gozan en orden al nombramiento del personal directivo, encauzamiento de la marcha de la industria mediante

(50) Así se expresa la Ley de aviación civil de 1946.

disposiciones generales, e intervención concreta en determinados actos que necesitan de su autorización o aprobación.

Veamos ahora la fiscalización del Parlamento. La vigilancia parlamentaria se realiza normalmente una vez al año al entregarse la Memoria y balance que vienen obligadas a presentar las *public corporations* y esporádicamente a través de las interpelaciones a los Ministros.

Pero, en uno y otro caso, la intervención del Parlamento se detiene ante la libertad de que gozan dichas entidades en el tráfico mercantil ordinario, pues se estima vital para la eficacia de esas empresas el que tengan plena independencia en asuntos de gestión. Sólo las cuestiones generales de las que depende la orientación de la industria nacionalizada pueden ser objeto de debate. Quien responde ante el Parlamento de la marcha de las nuevas entidades es el Ministro bajo cuya dependencia se hayan colocadas; pero esta responsabilidad se concreta a las orientaciones que le señaló y no a los actos que se ejecutaron dentro del círculo de su autonomía.

En la sesión de la Cámara de los Comunes de 4 de diciembre de 1947 quedó perfectamente sentado que el Ministro no viene obligado a contestar las interpelaciones que se le hagan sobre asuntos corrientes y cuestiones de detalle de las *public corporations*. Y en el debate de 3 de marzo de 1948 volvió a insistirse en que las interpelaciones que se dirigen a los Ministros han de referirse a materias que sean de su competencia, entre las cuales se encuentran las directrices dadas a dichos organismos. Sin embargo, el creciente deseo de los miembros del Parlamento de poder llevar más lejos su fiscalización y la dificultad que existe para determinar con claridad qué materias pertenecen a los asuntos corrientes y cuáles no, hizo que se abriera la mano a las interpelaciones. Y así, el Ministro de Transporte fué interrogado sobre el retraso de los trenes, a pesar de que no constituye naturalmente un servicio directo de su Departamento, sino de la *Transport Commission*. En otra sesión, la de 7 de junio de 1948, a propuesta del *speaker*, se modificó la norma que prohíbe la reiteración de preguntas sobre materias que el Ministro hubiera rehusado en el sentido de permitir una nueva interpelación cuando el asunto encierre, a juicio del *speaker*, indudable interés público.

De este modo, la traba más importante que existía para interpelar acerca de las industrias nacionalizadas quedó suprimida. Hoy en día puede decirse que no existe un límite definido en las materias que pueden ser objeto de interpelaciones a los Ministros.

Y, aparte de las interpelaciones, la fiscalización más amplia y eficaz se ejerce a través del debate que se suscita con ocasión de la lectura de la Memoria y balance anual de cada *public corporations*.

X.—JUICIO CRÍTICO.

Vistas ya las características de las *public corporations* en su aspecto orgánico y funcional, toca ahora hacer un examen crítico de la institución.

En las páginas que anteceden se han ido exponiendo diversos pormenores de estas entidades. De lo expuesto brota espontáneo el juicio crítico; sin embargo, he querido reservarlo para el final con el objeto de que la exposición fuera objetiva y de que la crítica sea unitaria y armónica.

En lo fundamental el juicio crítico ha de recaer, naturalmente, sobre el lado jurídico-administrativo de las corporaciones más que sobre sus facetas políticas (51), económicas, etc.

Desde el punto de vista del Derecho aparecen muy imperfectamente reguladas, lo mismo en cuanto a su organización que en cuanto a su funcionamiento.

En el aspecto orgánico representan un paso atrás en la trayectoria ascendente del Derecho Administrativo inglés. Cuando a duras penas se había conseguido perfeccionar el sistema de ingreso de los funcionarios públicos, sustituyendo la antigua arbitrariedad ministerial por un régimen de pruebas que permite apreciar los méritos de los candidatos,

(51) No puedo resistir el deseo de insertar al pie las palabras realmente impresionantes que pronunció Donoso Cortés hace un siglo (en enero de 1850) en su célebre discurso sobre Europa. Decía: «Para que la Rusia se apodere de la Europa son necesarios antes estos tres acontecimientos que voy a decir, todos los cuales, adviértase esto, señores, son no sólo posibles, sino también probables.

Se necesita: primero, que la revolución, después de haber disuelto la sociedad, disuelva a los ejércitos permanentes; segundo, que *el socialismo, despojando a los propietarios, extinga al patriotismo*; porque un propietario despojado no es patriota, no puede serlo; cuando la cuestión viene planteada de esa manera suprema y congojosa, no hay patriotismo en el hombre; tercero, el acabamiento de la empresa de la confederación poderosa de todos los pueblos esclavos bajo la influencia y el protectorado de la Rusia. Las naciones esclavas cuentan, señores, ochenta millones de habitantes. Ahora bien: cuando en la Europa no haya ejércitos permanentes, habiendo sido disueltos por la revolución; cuando en la Europa no haya patriotismo, habiéndose extinguido por las revoluciones socialistas; cuando en el oriente de Europa se haya verificado la gran confederación de los pueblos esclavos; cuando en el Occidente no haya más que dos grandes ejércitos, *el ejército de los despojados y el ejército de los despojadores*, entonces, señores, sonará en el reloj de los tiempos la hora de la Rusia; entonces la Rusia podrá pasearse tranquila, arma al brazo, por nuestra Patria; entonces, señores, presenciará el mundo el más grande castigo de que haya memoria en la Historia: ese castigo tremendo será, señores, el castigo de la Inglaterra. De nada le servirán sus naves contra el Imperio colosal que con un brazo cogerá la Europa y con el otro cogerá la India; de nada le servirán sus naves: ese Imperio colosal caerá postrado, hecho pedazos, y su lúgubre exterior y su penetrante quejido resonará en los polos.» (Donoso Cortés, «Obras Completas», II, Madrid 1946, páginas 310 y 311).

surgen ahora las *public corporations*, cuyo personal directivo es designado libremente por el Ministro sin más trabas que las que imponga su propia conciencia. La ley exige que la persona nombrada reúna ciertas condiciones de capacidad; pero las fórmulas empleadas para señalar esas condiciones son tan amplias y tan vagas que prácticamente el Ministro puede nombrar a quien le plazca. Con un poco de buena voluntad resulta verdaderamente difícil que por principio quede excluida una sola persona medianamente preparada. Las causas de destitución son también tan elásticas que abren la puerta a las consideraciones políticas o a los motivos puramente personales.

Por otro lado, no existe ningún precepto que conceda un puesto en los órganos de gobierno de estas entidades a elementos representativos de los intereses afectados por la industria nacionalizada; tampoco se concede a los obreros. Con ello se rompe una antigua tradición que encontramos en la primera *public corporation* británica, la *Port of London Authority* (y en múltiples entidades españolas como las Juntas de Obras de Puertos, Canales de Navegación, etc.), y a la vez se hace caso omiso de las más modernas corrientes legislativas que imponen el nombramiento de representantes laborales (como ocurre en la mayoría de las nacionalizaciones francesas y es tendencia general del Derecho del Trabajo en todos los países) (52). De este modo el pretendido carácter social de las nacionalizaciones inglesas aparece muy debilitado; no se comprende bien qué ventajas pueden representar para la clase obrera si no se le concede intervención en la dirección de las empresas ni participación en los beneficios, quedando todo reducido a un cambio de dueño mediante el cual los antiguos propietarios son sustituidos por unos «magnates de la economía» de nuevo cuño.

El capital privado no tiene intervención alguna en la dirección de las empresas nacionalizadas. Ocupa el lugar de simple obligacionista; no participa del riesgo ni tampoco del estímulo del gobierno, como hace el capital privado francés, español, etc., a través de las empresas mixtas: éstas, repudiadas en Inglaterra, constituyen un instrumento de nacionalización más flexible y menos sofocante para la iniciativa privada que la *public corporation*.

En otro aspecto, cuando el poder discrecional de las autoridades administrativas iba reduciendo su ámbito gracias a una regulación cada vez más precisa de las facultades que les están concedidas, vienen las *public corporations* a poner en manos del Ministro inusitados poderes que les convierten en juguetes de su voluntad; tales, la facultad de determinar el número de miembros de sus órganos directivos, la duración

(52) En España se apunta también la posibilidad de la intervención de los obreros en la dirección de las empresas, a partir del Dec. de 18 agosto 1947 creador de los Jurados de Empresa para las de más de 50 obreros.

del cargo y el sueldo de que disfrutan. Por otra parte se otorga a los Consejos de Administración de dichas entidades amplísimo margen de discrecionalidad mediante el empleo de fórmulas parecidas a la de la ley de nacionalización del gas ya citada, que deja prácticamente al arbitrio del propio órgano de gobierno el determinar la amplitud de sus facultades, con lo cual, como dice ROBSON (53), el Consejo de Administración del *Gas Council* podría acordar la compra de hoteles en Suiza para los mineros y sus familias sin que hubiera forma de negarle esta facultad acudiendo a los Tribunales. Semejante poder discrecional hace poco menos que ilusoria su plena y efectiva sumisión al Derecho.

Pasando al aspecto funcional, se advierte una excesiva influencia del Ministro en la vida de las empresas nacionalizadas, que si se lleva a extremos imprudentes puede perturbar en gran manera la economía británica; pues si dicta numerosas disposiciones generales obligatorias y órdenes concretas—lo que puede hacer sin tasa ni medida—y carece del necesario conocimiento de la vida mercantil o industrial, desbaratará todo un sector económico de modo irremediable.

Debiera existir un límite tajante a la influencia ministerial que señalará con toda claridad un amplio círculo de materias de la exclusiva competencia de la corporación. Lejos de esto, cada día aumenta la intromisión del Ministro en la vida de estas entidades, admitiéndose una evolución que va desde la amplia autonomía de que gozaban las creadas antes de la guerra hasta la creciente dependencia de las más modernas. Hasta tal punto es notoria esta evolución, que WADE (54) prevé la absorción de las corporaciones por algún Departamento ministerial, como ya ocurrió con el *Road Board*, creado en 1909 para la construcción y conservación de carreteras y englobado diez años más tarde en el Ministerio del Transporte. Según dicho autor, el papel de estas entidades es transitorio: sólo sirven para extender la intervención del Estado a nuevas esferas (a las que no llegaba todavía la acción de ningún Ministerio) sin despertar los recelos que suscitaría un aumento en el número de las carteras del Gobierno. A la larga, la autonomía acaba siempre cediendo el paso a la autoridad ministerial. De ser esto así, esperaríamos a Inglaterra un futuro más o menos inmediato de intenta *estatificación*.

Por último queda por considerar el problema jurídico más fundamental: el relativo al sistema de garantías que existen frente a la actuación de quienes dirigen las empresas nacionalizadas. Si se piensa en el volumen de los negocios que dirigen, en la gran masa dineraria que pasa por sus manos, la trascendencia de los servicios que monopo-

(53) *The public corporation...*, cit., pág. 1.340.

(54) *The constitutional aspect...*, cit., pág. 175.

lizan, el carácter básico de las industrias que explotan, etc., se comprenderá fácilmente cuán inmenso es el poderío de que gozan sus dirigentes, verdaderos señores de la industria y del comercio británicos, de quienes depende, más que de autoridades y funcionarios administrativos, la prosperidad, riqueza y bienestar del país. En su acierto o desacierto, diligencia o abandono, rectitud o malicia, está cifrado el porvenir de la economía británica y la suerte que espera al orden social. La justicia misma quedaría tan maltrecha de ser atropellada por los nuevos magnates, dada la amplitud e intensidad del atropello, que podría considerarse prácticamente desaparecida de aquellas islas.

Pues bien, ¿qué garantías ha establecido la legislación nacionalizadora para prevenir cualquier abuso, reparar los agravios, fiscalizar la gestión económica y, en fin, someter la actividad de los nuevos organismos al imperio del Derecho?

Los administradores de las empresas privadas estaban vigilados por los capitalistas propietarios de las mismas, quienes, por la cuenta que les tenía cuidaban muy bien de tomarles razón de los actos realizados en el desempeño de su cometido y especialmente de las inversiones dinerarias, movimiento de caja y demás elementos relativos al ejercicio económico, así como también de los principales actos que influían en la marcha próspera o adversa de los negocios.

Junto a esta fiscalización de los propios interesados, ejercida de ordinario por las juntas generales de accionistas, estaba la regulación minuciosa del Derecho Mercantil sobre las sociedades de responsabilidad limitada. Las previsiones del Derecho se multiplicaron de día en día hasta garantizar la protección de los accionistas minoritarios y dar paso incluso a la intervención directa del poder público en múltiples aspectos de la vida de tales sociedades (55).

Pero en las *public corporations* han desaparecido los accionistas, y la mayoría de los preceptos del moderno Derecho Mercantil resultan por este hecho inoperantes. Las garantías jurídicas son muy pobres. Ya se dijo que, pese a hallarse en principio sometidas al Derecho común, los autores estiman prácticamente imposible la aplicación por los tribunales ordinarios de la doctrina *ultra vires*. En cuanto a tribunales administrativos, no existen más que en materia de transportes, siendo la *Transport Commission* la única entidad contra la que se puede recurrir ante una jurisdicción especial.

Descartadas las garantías jurídicas sólo falta considerar las administrativas que se darían en caso de poder recurrir ante alguna autoridad de este orden, especialmente ante el Ministro. Pero no existe nin-

(55) Las sociedades por acciones fueron reformadas fundamentalmente en Inglaterra por la *Companies Act* de 1929 y la de 1948, que acentuó más todavía el espíritu de reglamentación.

gún sistema organizado de recurso en vía gubernativa. Aparte de esto la fiscalización ministerial no puede satisfacer plenamente las exigencias del buen funcionamiento de esas corporaciones por cuanto viene a ser en definitiva, una vigilancia ejercida por aquel a quien se trata de vigilar, toda vez que, dada la amplitud de sus poderes y facultades, es el Ministro el alma que las mueve y el verdadero inspirador de su actuación. Más que la fiscalización de las *public corporations* lo que debiera corresponder al Ministro es la responsabilidad de su funcionamiento.

¿Qué clase de garantías existen, pues, frente a la actuación de esas industrias y cómo exigir cuentas al Ministro del ramo de la marcha que llevan?

No existen más que garantías políticas. A este orden pertenece la fiscalización parlamentaria actual de las Memorias y balances y la ejercida esporádicamente a través de las interpelaciones a los Ministros.

Sin embargo, ni una ni otra forma de fiscalización son suficientes o satisfactorias, y ello por una doble razón subjetiva y objetiva. Subjetivamente, es decir, en cuanto al que fiscaliza, porque carece de la preparación técnica indispensable para hacerse cargo de la marcha de una empresa económica y del valor de los estados numéricos que se presentan, así como para advertir las irregularidades que hayan podido cometerse en la gestión de los negocios. Los diputados son hombres políticos, pero no intendentes mercantiles (56). Además, los graves problemas que pesan sobre quienes llevan la suprema dirección del Estado les privan del tiempo necesario para dedicarse a la labor meticulosa del censor de cuentas. Tampoco desde el punto de vista del objeto fiscalizado resulta adecuada esa fiscalización, porque se trata de actividades técnicas que se realizan de un modo continuado, mientras que la fiscalización es intermitente. Además, dada la amplitud alcanzada por las nacionalizaciones, son tan numerosas las empresas a fiscalizar que un examen atento de su gestión agotaría el período de sesiones parlamentarias sin haberse apenas llegado a la mitad de la tarea. Por eso ha dicho WADE (57) que los métodos de fiscalización parlamentaria no son lo suficientemente flexibles para este tipo de entidades y que hace falta introducir algún procedimiento nuevo para que el control sea efectivo. Al efecto propugna Sir Gilber CAMPION (58) la creación con carácter permanente en el seno del Parlamento de una comisión nacional semejante a la que existió durante la guerra para fiscalizar los

(56) La fiscalización del Parlamento no es satisfactoria cuando se requieren conocimientos técnicos, reconoce ROBSON (*The public corporation...*, cit. pág. 1.329).

(57) *The constitutional aspect...*, cit., pág. 181.

(58) Propuesta presentada en 1946 al «Select Committee for Procedure» de la Cámara de los Comunes.

gastos públicos, algo así como un gigantesco Tribunal de Cuentas. Sólo con un órgano permanente y especializado se podrá asegurar la debida vigilancia de estas poderosas entidades creadas por el Estado, que si abusan de su poder acabarían devorándole. Triste perspectiva del Estado socialista, que para dar el golpe de gracia al capitalismo con las nacionalizaciones se ha visto obligado a crear tan peligrosos instrumentos que pueden costarle la vida.

Aquí está la íntima e irremediable contradicción del sistema de las *public corporations*. La gran libertad de acción de que gozan les es absolutamente imprescindible para su gestión económica; es algo inherente a su propia naturaleza de empresas industriales o mercantiles, por muy nacionalizadas que estén. La nacionalización tiene que hacerse en un régimen de descentralización amplísima, porque sin descentralización no habría eficacia. Ahora bien, la descentralización sin el contrapeso de la responsabilidad es peligrosa; sin fiscalización parlamentaria y responsabilidad ministerial no habría freno. Enfrentándose con análogos problemas se ha podido aludir en el *Programa sobre problemas actuales de la Administración pública*, editado por el Instituto de Estudios Políticos a «la necesidad de reconstruir las líneas naturales de responsabilidad en cuanto hayan podido interrumpirse o borrarse por los cortes que está produciendo la descentralización funcional» (59).

Mas he aquí que la fiscalización parlamentaria resulta imposible por la naturaleza misma de las cosas: porque tal fiscalización habría de ser por esencia centralizada. Y si llegara a crearse ese órgano central, radicado en el Parlamento, gigantesco y hasta monstruoso, que llevara la fiscalización y el control de todas las empresas nacionalizadas, ¿podría compadecerse una centralización tan rigurosa en el orden fiscalizador con el régimen natural de descentralización que postula la vida mercantil de las *public corporations*? ¿Podrá creerse que la sustitución del control de los interesados en cada empresa particular por un único y absorbente órgano fiscalizador central de toda la vida económica del país, sería posible y eficaz? Los autores ingleses que han estudiado el problema centran aquí sus mayores perplejidades. La contradicción es irreductible y lo es porque los órganos del Estado y las empresas económicas siguen estando, pese a todo, en planos distintos.

LAUREANO LOPEZ RODO

Catedrático de la Universidad de
Santiago de Compostela.

(59) *Programa...*, cit., pág. 24.